

Condicionamentos legais do parcelamento do solo frente à dinâmica imobiliária da Cidade Contemporânea

Legal conditionings of the division of land front to the real estate dynamics of the City Contemporary

Reginaldo Magalhães Almeida

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar uns dos fenômenos das cidades contemporâneas: a especulação imobiliária, termo muito aplicado em praticamente todos os estudos sobre os problemas das cidades. Gerando lucro para alguns poucos investidores, a posse da terra com o sentido especulativo é muito prejudicial para os centros urbanos. As cidades tendem a ter áreas excessivamente rarefeitas em alguns locais e altamente congestionadas em outros, provocando com isso enormes custos financeiros e sociais para as administrações públicas. Por um lado, a infra-estrutura é sobrecarregada em parte da cidade e em outras, subutilizada, passando a ser mais cara em relação ao número de pessoas atendidas, em ambos os casos. O texto é dividido em quatro seções, a primeira dedicada à posse da terra com sentido de patrimônio e investimento. A segunda e terceira partes analisam a Legislação Federal de Parcelamento do Solo Urbano Lei 6766/79 e os requisitos mínimos de parcelamento do solo, respectivamente. Na última, procura-se estabelecer algumas considerações da Lei Federal 10257/01, conhecida como o Estatuto das Cidades.

Palavras-chave: cidades, Lei Federal 6766/79, Lei Federal 10257/01, especulação imobiliária.

Abstract: This article's objective is to analyze a phenomenon of contemporary cities: real estate speculation, a widely used term on practically all studies regarding problems in major cities. Real estate speculation creates profits for a small number of investors, and the ownership of land in the speculative sense is detrimental to urban centers. Cities tend to have excessively rarefied areas in certain places and other areas which are highly congested, resulting in enormous financial and social costs to the administration of these cities. On one hand, the infrastructure can be filled to capacity in one part of the city and in others; it is underutilized, turning the area more expensive in relation to the number of people that utilize it, in both cases. The study is divided into four sections, the first one analyzes land ownership in investments and endowment. The second and third parts analyze the Federal Law 6766/79 and the minimum requirements for division of land, respectively. In the latter, this article tries to establish some considerations to Federal Law 10257/01 known as Decree of Cities.

Key words: cities, Federal Law 6766/79, Federal Law 10257/01, real estate speculation.

Introdução

O impacto que o fenômeno industrial, a partir do século XIX, provocou nas cidades foi extraordinário, modificando principalmente o conceito de posse da terra. A posse da terra, entre as inúmeras significações que teve na história da humanidade, passou a ter, na cidade da era industrial, além do sentido natural de uso, o sentido de formação de patrimônio, de investimento especulativo e de instrumento de poder. Esta significação múltipla modifica fundamentalmente a relação natural entre a estrutura da cidade e os usos socialmente justos da terra, na medida em que estes não mais têm exclusividade na determinação da forma e proporções daquela (BENEVOLO, 1998).

Em relação aos negócios – questão chave do liberalismo – a localização tornou-se um fator fundamental, influenciando decisivamente os valores da terra e o conseqüente poder de desenhar a cidade, exercido cada vez mais por parte de proprietários, empresários, especuladores e atravessadores de toda ordem atuantes no mercado imobiliário urbano.

O objetivo deste artigo é a análise deste processo, frente à Legislação Federal de Parcelamento do Solo Urbano Lei 6766/79, decisivo para a compreensão do fenômeno da conformação do espaço urbano na era contemporânea. E, neste particular, embora o processo seja comum aos centros urbanos de economia capitalista no mundo inteiro, neste trabalho, limitou-se ao caso brasileiro, que é contexto que se desenvolverão predominantemente as atividades profissionais ligadas ao meio.

Neste artigo considerar-se-á especulação imobiliária como “...uma forma pela qual os proprietários de terra recebem uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infra-estrutura e serviços urbanos...” (CAMPOS FILHO, 2001: p. 48), ou seja, por especulação imobiliária entende-se como a distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações, ao mesmo tempo em que há uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias.

Estes processos ocorrem, tanto na produção do espaço urbano, quanto nos espaços adotados para seu uso e ocupação ao longo do tempo. Tanto um como outro, contudo, sofrem forte influência do jogo de interesses econômicos envolvidos, influência esta tanto mais forte quanto mais valorizada for a terra urbana. Esta influência revela-se tão poderosa que não hesitaríamos em afirmar que o jogo de mercado é que de fato *desenha* a cidade, moldando-a fundamentalmente segundo seus interesses. Neste sentido, torna-se inegável a forte influência do mercado imobiliário na formulação de planos e projetos de lei de ordenamento ou re-ordenamento da cidade.

No artigo será desenvolvido um paralelo entre o uso do solo urbano na cidade contemporânea (resultado da cidade industrial) e as Legislações 6766/79 (Parcelamento do Solo Urbano) e 10257/01 (Estatuto das Cidades). O momento é propício para o debate dessas legislações em vista do fato de que está em discussão na Câmara Federal um substitutivo da Lei de parcelamento citada anteriormente.

A posse da terra com sentido de patrimônio, investimento

Na cidade que surgiu com a era industrial o sentido de investimento predominou em quase todas as ações, mas foi sobre a posse e o uso da terra urbana que ele melhor se expressou (**MUMFORD**, 1992). Esta particularidade resultou em forte e decisiva influência sobre a conformação das cidades da era moderna, seja como resultado das fortes demandas de terra geradas pelo desenvolvimento econômico, seja como resultado do conseqüente sentido de investimento que passou a ter a posse da terra urbana.

O comércio da terra com sentido de investimento, segundo a ciência econômica, predomina nas economias incertas ou subdesenvolvidas, pela falta de opções mais seguras de investimento. O investimento em terra, nestas economias, constitui assim uma área segura para aplicação de rendimentos, sobretudo com o sentido de formação de patrimônio, sem preocupação com liquidez de curto prazo. Segundo esta linha de pensamento, pode a economia de um lugar ser subdesenvolvida, mas o comércio imobiliário é, no geral, florescente (**BROADBENT**, 1990)

A valorização do imóvel nestas economias, pode ocorrer em progressão moderada ou em progressão rápida, porém segura. Para isso, toda a sociedade trabalha, envolvendo tanto a iniciativa pública, ao investir em obras de interesse comum, quanto a privada, ao investir em empreendimentos e atividades de interesse próprio. O investimento em imóveis com sentido especulativo pode ser às vezes menos compensador do que os realizados no mercado financeiro ou em atividades empresariais, mas certamente é mais seguro, bem como formador de patrimônio.

No caso do Brasil, país de economia subdesenvolvida, o fenômeno atinge uma proporção que deveria preocupar o Poder Público e os planejadores, seja por afetar a estrutura e a economia das cidades, seja por imobilizar um capital que poderia ser dinâmico, contribuindo para o desenvolvimento dos municípios e do país e para a expansão do mercado de trabalho. Além disso, o imóvel retido e ocioso dificulta e onera, de forma injusta, os investimentos públicos e privados de efetiva significação social e econômica, fragmentando, dispersando e fragilizando os seus resultados.

Não existem pesquisas confiáveis para que se possa avaliar a extensão do problema, mas a quantidade de lotes e terrenos vagos e ociosos em nossas cidades, quer sejam desenvolvidas, quer estejam em processo de desenvolvimento, demonstra suficientemente a necessidade de que o problema seja adequadamente considerado.

A retenção da propriedade urbana, à espera do momento certo para vender ou utilizar/explorar, reflete-se, assim, no custo da administração pública e no mecanismo da oferta e da procura de imóveis,

tornando-os mais onerosos e menos interessantes, tanto para as classes mais desfavorecidas, como para os empreendimentos de real significação social e econômica (SILVA, 2008).

Há que considerar, também, o aumento desnecessário dos impactos sobre o meio ambiente, levando em conta que a produção de espaço urbano não se faz apenas para atender aos usos produtivos ou socialmente justificáveis, mas também, e principalmente, para atender à demanda de terra como investimento de longo prazo. Isso amplia naturalmente a expansão urbana para além dos limites que poderiam ser considerados social e economicamente justos, produzindo aumento desnecessário de impactos - de toda ordem - sobre o meio ambiente.

Tudo isso sinaliza no sentido de que a cidade contemporânea, sobretudo em países subdesenvolvidos, deve ser estudada em relação à influência das forças de mercado, mas não no sentido de sua prevalência - como querem alguns - mas no sentido de sua contenção, observando-se limites estritamente determinados por um planejamento onde a prevalência seja da justiça social, da qualidade e funcionalidade do ambiente urbano e da preocupação com a preservação do meio ambiente natural. O desenvolvimento econômico das cidades ou se subordinará a estes valores ou não terá significação humana.

A produção do solo urbano no Brasil, através de loteamentos, até a década de 70 do século passado, quando foi promulgada a legislação federal de parcelamento urbano em vigor, a Lei 6766/79, ocorreu da forma mais primária possível, predominando o sentido especulativo na maior parte dos empreendimentos realizados no período. A falta de uma legislação urbanisticamente avançada, até época, deu margem a que fossem aprovados traçados urbanos inadequados, com uma evidente preocupação de produzir o maior número possível de lotes para venda, falta de critérios adequados na fixação de parâmetros viários, no dimensionamento de lotes, na avaliação das condições físicas e bióticas do terreno, na adequação do projeto ao sítio natural, na previsão adequada de áreas de domínio público e na prevenção ou mitigação de impactos ambientais. Mas, principalmente, sem critério de localização no contexto urbano e sem correspondência com a demanda social e economicamente justa da sociedade.

A estratégia tradicional de vendas de lotes, adotada pelo mercado de imóveis, estimulou a retenção especulativa e o aspecto dispersivo e fragmentado do espaço construído. Isso porque os loteadores vendem tradicionalmente os primeiros lotes de forma esparsa, com a intenção de que os lotes retidos se valorizem à medida que os primeiros vendidos são construídos. Ou seja, os primeiros adquirentes

contribuem para a valorização dos lotes retidos e para o conseqüente lucro acumulado do proprietário e do empreendedor.

Vale acrescentar que, por muitas décadas, nada se exigia do loteador, limitando-se os custos do empreendimento às taxas e impostos da municipalidade, às despesas de cartório e ao pagamento de elaboração de uma mera planta de loteamento, planta esta feita sem preocupação de adaptação às características naturais do terreno e sem elementos seguros de referência e locação (levantamentos feitos em algumas cidades – inclusive São Paulo – revelaram a existência de erros primários de locação, com loteamentos e lotes se superpondo ou invadindo cursos d'água e áreas interditas).

A falta generalizada de qualquer urbanização completa o quadro, afetando negativamente a cidade e a qualidade de vida da população por décadas, seja em função de loteamentos estagnados e improdutivos, seja em função de loteamentos ocupados por populações frequentemente rarefeitas, mas permanentemente reivindicadoras de serviços urbanos essenciais. Em função disso, têm as Municipalidades sido obrigadas a não só assumir responsabilidades por obras de urbanização não executadas pelos loteadores, mas também a corrigir erros de projeto e de falta de previsão de áreas para equipamentos comunitários, praças, parques e áreas verdes de proteção ambiental (MEIRELES, 2001).

A legislação de Parcelamento do Solo Urbano

A partir da década de 70, não só pelo advento da Lei 6766/79, mas também pelo maior grau de exigência da parte do mercado potencial, houve uma melhoria na concepção de loteamentos com a observância de requisitos mínimos legais, em razão do atendimento de expectativas mais amplas do público alvo. Também as exigências da legislação ambiental contribuíram para esta melhoria, sobretudo no que diz respeito à solução ou redução do problema histórico de desarmonia dos loteamentos com o meio ambiente e a qualidade de vida (FERNANDES, 1998).

Subsistem, contudo, independentemente da qualidade do projeto, problemas graves no processo geral de produção do espaço urbano, como a falta de correspondência com a real demanda de mercado, a falta de atendimento adequado às necessidades das classes de baixa renda, a ocupação de áreas inadequadas (pelas posições relativas e pelas qualidades intrínsecas), a ocorrência de sobrecarga indevida sobre a infra-estrutura urbana instalada e a ocorrência de índices ainda elevados de marginalidade na produção e comercialização do espaço urbano.

E a multiplicação dos loteamentos pelo espaço se faz sem qualquer critério válido de apropriação do espaço ou de posicionamento lógico no contexto geral urbano. O traçado urbano fica assim caótico – no significado absoluto do termo – sem qualquer coerência formal e estrutural, fragmentado, freqüentemente disperso, desarticulado, oneroso e distante de um sentido mais definido de vivência ou convivência humana.

Freqüentemente se alega que o loteador, na falta de ação do Poder Público, cumpre uma função social ao produzir espaço para atender a demandas efetivas da população. A alegação, embora em grande parte procedente, não justifica, contudo, uma produção de espaço urbano sem planejamento e controle oficiais, com loteadores e demais empreendedores procedendo dentro de seus estritos interesses. Somente o planejamento oficial e o controle legal do processo, feitos com rigor técnico e participação da sociedade, podem assegurar a racionalidade de organização do espaço urbano, a qualidade de vida da população e o relacionamento adequado com o meio ambiente natural. Sobretudo levando em conta - é bom não esquecer - que somente organizações urbanas e jurídicas adequadas e aceitas por todos podem assegurar o justo equilíbrio entre os diversos interesses envolvidos nos processos de convivência humana (MEIRELES, 2001).

Os fenômenos apontados agravam-se quando se considera a forma como o Brasil tem se tornado urbano. O processo de “urbanificação” (BENEVOLO, 1998) do país, ao se concentrar nos centros urbanos de maior porte, potencializa o sentido especulativo do comércio da terra, considerando o aumento da demanda em relação à oferta. Segundo o **ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL** (2001), menos de 20% das cidades brasileiras têm mais de 20.000 habitantes. Esta concentração excessiva em poucos centros faz com que o processo de atendimento das necessidades sociais de suas populações se “*torne um saco sem fundo*”, com o déficit de atendimento recompondo-se a cada gestão de governo. E este déficit é obviamente agravado pela retenção especulativa que, nos grandes centros, é percentualmente maior que nos pequenos e médios centros, o que os leva a arcar com um maior dispêndio de recursos e uma maior ociosidade de infra-estrutura urbana.

Vale registrar que o gigantismo de alguns centros resulta no consumo de recursos naturais em escala cada vez maior, sendo buscados em lugares cada vez mais distantes, agravando e ampliando os impactos ambientais e aumentando progressivamente os custos de transporte ou transmissão.

Por outro lado, há que se destacar a ausência quase absoluta de planos de desconcentração urbana e de planos válidos de desenvolvimento regional no país. Isso cria uma expectativa cada vez mais negativa *e-tec, Belo Horizonte, v.1, n.1, nov 2008*

para o futuro, uma vez que os centros tradicionais crescem em progressão geométrica, “*conurbando-se*” (BENEVOLO, 1998) a centros urbanos vizinhos e aumentando constantemente suas necessidades sociais e a demanda por recursos naturais e serviços urbanos básicos. Esta situação, escusado será dizer, acentua fortemente o ambiente especulativo nos centros tradicionais, encarecendo a terra urbana de tal forma que a exclusão social e a dificuldade de investimentos produtivos aumentam em progressão geométrica.

Completam o ambiente especulativo os abusos cometidos no exercício do direito de construir. Estes abusos passam a ocorrer quando o estado passivo da propriedade é rompido pela valorização imobiliária acelerada, causada pelo desequilíbrio entre oferta e procura de espaço. Inverte-se então o sentido especulativo. Não interessa mais a retenção de terrenos, à espera de preços melhores. Interessa agora a ocupação rápida e com índices de ocupação que produzam o máximo possível de unidades para venda, sejam residenciais, comerciais ou de serviços, já que existe demanda e valorização da terra, com os lances dos leilões cada vez mais altos. E aí os interesses beiram a loucura, com pressões generalizadas sobre o Poder Público para a alteração de índices de ocupação do solo ou da amplitude de usos permitidos, independente se a infra-estrutura urbana e o meio ambiente comportam os impactos resultantes. Prevalece a lógica de mercado, não importando os impactos excessivos sobre os serviços urbanos básicos, o sistema de transporte e tráfego, a qualidade de vida da população, a memória urbana, a vizinhança e o meio ambiente (SILVA, 2008).

As repercussões costumam ser tais que toda a sociedade acaba pagando (na acepção do termo) pelas concessões feitas ao investidor, na medida em que elas aumentam a demanda de tráfego e de serviços urbanos básicos, impondo a realização de obras públicas, geralmente viárias. E isso se faz com custo social elevado, considerando que os recursos necessários poderiam ser empregados em investimentos públicos de maior significação e prioridade social para a população. E nisso tudo, muitas vezes, há uma cumplicidade do Poder Público, sob a alegação de aumento de receita e de desenvolvimento do município. Ocorre, contudo, que muitas vezes o aumento de receita fica comprometido com os investimentos nos serviços públicos que se tornam necessários justamente para atender a demanda gerada pela permissibilidade do investimento.

Não se trata, entretanto, de negar espaço para as transformações positivas do espaço urbano, engessando limitações do direito de construir e de investir, que acabam por ficar superadas – no tempo e no espaço – pela dinâmica econômica e social do meio urbano. Trata-se de ter juízo e senso de medida, não deixando que apenas os interesses de ganho imobiliário prevaleçam sobre o interesse *e-tec, Belo Horizonte, v.1, n.1, nov 2008*

público e prejudiquem a tradição, o ambiente natural e construído e a capacidade da infra-estrutura urbana de cada lugar.

Como, na prática, não prevalece o senso de medida, o que ocorre, freqüentemente, é o controle legal se ajustando aos interesses especulativos e não o contrário. As legislações de uso e ocupação do solo confirmam, na maioria das vezes, as tendências e interesses de mercado, legitimando situações que, muitas vezes, são contrárias ao interesse público. Acontece assim com os índices de ocupação do solo nas áreas centrais da cidade, quando, na maioria das vezes, confirma-se o interesse do investidor em saturar o espaço, de forma a obter um maior número de unidades para venda e conseguir uma amortização mais fácil dos custos comuns. Dificilmente se observa uma intenção de contrariar o mercado, restringindo a concentração em áreas congestionadas e promovendo a ocupação de áreas com real disponibilidade de espaço e de infra-estrutura de serviços urbanos básicos. Ocorre, ainda, que muitas vezes as propostas contrariam os diagnósticos. Enquanto, por exemplo, o diagnóstico expõe uma situação de saturação dos espaços centrais, as diretrizes de ocupação do solo sinalizam no sentido da confirmação de tendências de mercado, mesmo considerando que estas levarão, inevitavelmente, a um quadro de maior saturação (**FERNANDES, 1998**).

As condições mínimas que um terreno a ser parcelado deve atender dizem respeito não só à inserção obrigatória em zonas urbanas ou de expansão urbana definidas por planos e leis de ordenamento territorial, mas também às suas características físicas e ambientais. São, portanto, de fundamental importância para a conformação adequada do espaço urbano geral da cidade.

A inserção em zonas de expansão urbana que sejam planejadas e legalmente instituídas é fundamental para que os novos parcelamentos ocorram somente em áreas que possam ser consideradas como legal e tecnicamente convenientes a essa expansão, coerentes com as linhas de desenvolvimento urbano planejadas para o município em termos das realidades físicas, socioeconômicas e ambientais.

Em relação às características próprias de cada terreno, a intenção foi a de vetar ou condicionar o parcelamento de áreas consideradas inadequadas. Assim, não seria permitido o parcelamento em terrenos (Art. 3º da Lei 6766/79, alterada pela 9785/99):

“Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.” (BRASIL, 1999).

A penúltima restrição deve ser considerada em termos *absolutos*, com os terrenos envolvidos sendo considerados sem possibilidade alguma de parcelamento. As demais restrições devem ser consideradas em termos relativos, pois admitem medidas de correção ou compensação. De qualquer forma, vale dizer que a observância de todas estas restrições, em termos absolutos ou relativos, possibilita que as conformações urbanas se realizem em terrenos mais adequados.

A primeira restrição é relativa à ocupação de terrenos alagadiços e/ou sujeitos a inundações. A legislação estabelece que estes terrenos só podem ser parcelados quando tomadas as providências para o escoamento das águas. A exigência é de grande importância, considerando que são cada vez mais freqüentes os problemas de calamidade pública decorrentes da ocupação indiscriminada de terrenos nestas condições, com todas as conseqüências sociais e econômicas conhecidas. Estas ocorrências constituem o resultado natural da inconsciência generalizada demonstrada no processo de apropriação urbana de áreas em condições inadequadas. Contudo, apesar da importância deste dispositivo legal, existe controvérsia sobre sua suficiência. Argumenta-se que melhor seria proibir de forma absoluta a ocupação de tais áreas, considerando-se não só que as áreas alagadiças ou inundáveis constituem um ecossistema de fundamental importância para o equilíbrio do meio ambiente, mas também a falibilidade das técnicas conhecidas de controle das águas, entendendo-se que, em última análise, elas tendem a retomar o seu espaço natural.

A segunda condição imposta ao terreno a ser parcelado – a de não ser sido aterrado com material nocivo - deve ser entendida no contexto da intensificação de dois fenômenos próprios da expansão das cidades e de seus meios de produção. O primeiro fenômeno é o da transformação da terra em mercadoria em constante processo de valorização. O segundo fenômeno é o da expansão do potencial poluidor das funções urbanas. A combinação destes fenômenos no espaço gera problemas graves para a saúde, conforto e segurança da população, na medida em que os interesses especulativos da terra ignoram qualquer cuidado quanto ao tipo de terra apropriada. Em decorrência, constituiu inegável avanço a obrigatoriedade de prévio saneamento de terrenos contaminados, como condição para o parcelamento.

A terceira condição diz respeito à limitação da declividade do terreno a ser parcelado. Esta limitação constitui um dos mais importantes condicionantes estabelecidos pela legislação brasileira, considerando as fortes implicações que as declividades elevadas têm na implantação do sistema viário, no controle das águas pluviais, no esgotamento sanitário e no assentamento das edificações no terreno. Se combinadas com solos frágeis, resultam ainda em problemas generalizados de erosão, deslizamentos de encostas e assoreamento dos cursos d'água. A legislação, contudo, dá margem para que se admitam declividades maiores, na medida em que as permite se atendidas condições especiais determinadas pelas autoridades competentes. Estas condições especiais têm sido pouco consideradas por nossos municípios ou, quando estabelecidas, primam pela superficialidade. Contudo, quando encaradas com seriedade, convergem, dependendo das características do terreno, para a determinação da forma de implantação dos arruamentos, para a exigência de estudos geológico-geotécnicos, para o dimensionamento especial de lotes e, mais recentemente, para formas especiais de assentamento das edificações nos lotes.

A quarta condição a ser atendida por um terreno a ser parcelado diz respeito às condições geológicas. Ela é de restrição absoluta, não admitindo ressalvas. Se as condições geológicas desaconselharem a edificação, o parcelamento do terreno não será permitido.

A quinta condição diz respeito aos terrenos situados em áreas de preservação ecológica¹ e onde uma situação de poluição impede condições sanitárias suportáveis. A condição é relativa, na medida em se admite que o terreno poderia ser parcelado se corrigida a situação de poluição. Ou seja, procura-se impedir que a especulação imobiliária incorpore, ao espaço a ser habitado, áreas onde não tenham sido previamente corrigidas condições sanitárias inadequadas decorrentes de processos de poluição como a do ar, da água e do solo.

É evidente que a rigorosa observância destas condições, por parte dos municípios, depende de que os mesmos contem com recursos humanos e técnicos mínimos suficientes para isso, envolvendo desde o fornecimento de diretrizes para projeto, até a aprovação final de obra. E, na maioria absoluta dos casos, isso não acontece, o que torna muito difícil o correto controle do processo de parcelamento do solo,

¹ A redação atual foi dada pela Lei 9785/99. Na Lei 6766/79 o mesmo artigo e parágrafo definiam que não era permitido o parcelamento de terrenos situados em “áreas de preservação ecológica.” Ao proibir, de forma absoluta e sem ressalvas, o parcelamento de terrenos situados em áreas de preservação ecológica, revelava-se de fundamental importância para a política de proteção ao meio ambiente, pois anulava ações especulativas sobre tais áreas.

situação esta que favorece consideravelmente as manobras especulativas e o jogo de interesses no espaço urbano.

Em muitos casos (por que não dizer?) a inobservância destas condições, bem como de outras disposições legais, decorre simplesmente de uma convergência entre os interesses políticos e os interesses especulativos do meio urbano, resultando em uma série de concessões feitas em nome do desenvolvimento econômico e (impressionante!) em nome do desenvolvimento social. A alegação mais comum é de que os empreendimentos, mesmo cheios de irregularidades e/ou inconveniências de toda ordem, geram empregos e renda para o município! Tudo, portanto, em nome do progresso!

Considerações Finais

É decisiva, pois, a influência da legislação de parcelamento do solo na conformação do espaço urbano e ao condicionamento dos interesses imobiliários. Na falta de legislação urbanística própria no município, que lhe garanta crescimento criterioso e articulado, é a legislação federal de parcelamento que acaba se constituindo no efetivo instrumento de controle da conformação urbana no País, mesmo sem a existência de um plano regulador próprio do município. A exigência, por exemplo, de que as vias do parcelamento se articulem e harmonizem com as vias existentes e com o sítio natural, garante que a conformação do espaço urbano se faça com um mínimo de articulação e continuidade, evitando a permanência de um processo urbano desestruturado, desarticulado e incompatível com o sítio natural, próprio do processo especulativo que presidiu a formação de nossos principais centros urbanos.

Os condicionamentos *estáticos* da legislação urbanística e mesmo os dos zoneamentos ambientais, não determinam mais direitos adquiridos nos atos de edificar, parcelar ou utilizar a propriedade territorial urbana, efetiva ou potencial. Hoje, pelas disposições constitucionais, pela legislação ambiental e pela Lei Federal 10.257/01 denominada Estatuto das Cidades (**BRASIL**, 2001), depende o exercício pleno destes direitos da confirmação de “*estudos de impacto ambiental* e de *estudos prévios de impacto de vizinhança*” O direito de propriedade torna-se então relativo, sendo limitado, em um primeiro momento, pela *legislação estática* - urbanística e/ou ambiental - e, em um segundo momento, pela *legislação dinâmica*, representada pelos estudos prévios dos impactos atribuíveis à forma como o direito será exercido (**FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM**, 2001).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 182, disposições básicas para a política urbana no país que são consideradas fortemente condicionadoras do direito de uso da propriedade *e-tec*, *Belo Horizonte*, v.1, n.1, nov 2008

urbana. Segundo o caput do artigo, “*a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes*”. No parágrafo primeiro, declara que “*o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”. No artigo segundo, declara que “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*.” No artigo quarto declara que “*é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento*” (sob pena de uma série de procedimentos legais por parte do município). O artigo 183 estabelece disposições relativas à posse da terra por “*usucapião*” (BRASIL, 1998).

Como se vê, o exercício do direito de propriedade está hoje fortemente condicionado ao cumprimento da função social definida pelo plano diretor e pelas leis complementares. No caso da temática desenvolvida por este trabalho, observa-se que a produção do espaço urbano – edificado ou não – passa também a ser fundamentalmente controlada pelos instrumentos legais resultantes dos dispositivos constitucionais mencionados. A legislação ambiental, ao condicionar o licenciamento da produção urbanística e edilícia ao licenciamento ambiental, completa o condicionamento do uso da propriedade.

O investimento em imóveis, quando feito com o sentido de retenção especulativa, fica particularmente abalado com o que dispõem os parágrafos 2º e 4º do artigo 182, transcritos acima. As penalidades previstas para o imóvel urbano ocioso são pesadas e pretendem mudar radicalmente as expectativas do comércio imobiliário nos próximos anos. Estas expectativas sempre tiveram respaldo, em nosso país, na aquisição de imóveis com fins de retenção especulativa (a existência de grande número de lotes vagos em nossas cidades comprova amplamente esta afirmação).

O advento da Lei Federal 10.157, de 10/07/01, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os citados dispositivos constitucionais, completa o condicionamento do direito de propriedade urbana e, por extensão, do parcelamento do solo e da conformação da cidade. Um dos seus principais dispositivos diz respeito ao condicionamento de determinados empreendimentos a estudos prévios de impacto de vizinhança, quando considerados potencialmente causadores de impactos (BRASIL, 2001).

O Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 10 de Julho de 2001), tem como objetivo regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal (arts. 182 e 183), estabelecendo diretrizes e regulamentando a aplicação de importantes instrumentos de gestão e reforma urbana como: o Plano Diretor, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; o IPTU Progressivo no Tempo; a Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; o Direito de Superfície; o Direito de Preempção; a Outorga Onerosa do Direito de Construir; a Transferência do Direito de Construir; as Operações Urbanas Consorciadas e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Pode-se considerar como seu principal alvo o de combater a especulação imobiliária. Segundo o capítulo I, art. 2, inciso VI – o objetivo da Lei é o de “*ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar ... a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização*” (BRASIL, 2001).

Os estudos prévios de impacto de vizinhança propostos no Estatuto das Cidades, aos quais é garantido o direito de pleno acesso por parte da população envolvida, condicionam fortemente o direito de uso da propriedade, assegurando, independente do que determinam as legislações de uso e ocupação do solo, que o empreendimento tenha conformidade com a capacidade da infra-estrutura urbana instalada e do sistema de trânsito e transporte, bem como com as condições de conforto ambiental e higiene das habitações, com as condições naturais e paisagísticas, com as condições justas de valorização da terra e com a necessidade, quando couber, de preservação de patrimônio histórico e cultural. Pode, assim, contribuir para uma radical modificação do poder de especular sobre o espaço urbano, abrindo perspectivas favoráveis a que se tenha uma cidade efetivamente mais racional, eficiente, segura e agradável.

Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

BENEVOLO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

BRASIL. *Lei 6766. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano*. Diário Oficial da União, 19 de dezembro de 1979.

BRASIL (Constituição, 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

BRASIL (Lei 9785). *Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e altera a Lei 6766/79*. Diário Oficial da União, 29 de janeiro de 1999.

e-tec, Belo Horizonte, v.1, n.1, nov 2008

BRASIL (Câmara dos Deputados). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Câmara dos Deputados: Brasília. 2001.

BROADBENT, Geoffrey. *Emerging concepts in urban space design*. New York: Van Nostrand Reinhold, 1990.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico*. Livraria Del Rey Editora – Belo Horizonte, 2006.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: CEPAM. 2001.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história, suas origens transformações e perspectivas*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.